
AJUSTEMENT STRUCTUREL ET POLITIQUE AGRICOLE EN GUINEE

Michel Griffon

Après une longue période de stagnation, l'économie agricole guinéenne connaît de profonds changements d'inspiration libérale. La réponse productive a été rapide dans les deux premières années. Cette transition du tout-état vers une économie libérale et l'ajustement structurel qui en résulte assignent à l'agriculture un rôle moteur dans la croissance. Cependant, les perspectives d'exportations agricoles ne sont pas favorables. De même, le développement de la filière riz nationale est rendu difficile par le cloisonnement du marché intérieur, la difficulté que rencontrent les petits commerçants à préfinancer les achats et l'importation massive de riz depuis 1986 pour nourrir la capitale. Par ailleurs, l'inflation et la dépréciation de la monnaie renchérissent les coûts des intrants importés. Il est donc indispensable, pour éviter de limiter l'intensification agricole, de réduire l'inflation. L'Etat, par une politique sévère de compression des dépenses publiques, pourrait y revenir ; mais le rythme de consommation en biens intermédiaires est élevé car les besoins de l'économie sont très forts. Enfin, faute de pouvoir assurer les services publics indispensables à l'agriculture et à la gestion des espaces naturels nationaux, l'Etat sera amené à décentraliser son pouvoir vers les collectivités locales qu'il crée.

Après la mort du Président Sékou Touré en 1984, la Guinée s'est engagée dans une politique économique libérale, avec l'appui du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, et a démantelé une grande partie des institutions de l'ancien régime.

La politique d'ajustement entreprise

Elle est exprimée dans les divers programmes financés par le FMI et la Banque Mondiale¹ et dans le "programme de redressement" du gouvernement².

¹ Programme FMI et Banque Mondiale :

1986 :	FMI Accord de confirmation 33 M DTS, IDA PAS (CAS) 38,5 M DTS
1987 :	FMI FAS1 11,6 M DTS, FMI Accord de confirmation 11,6 M DTS
1988 :	IDA PAS (CAS II) 47 M DTS

Le système monétaire et financier a été profondément modifié. Le franc guinéen (FG) a été créé et a remplacé le syli. Des démarches officielles ayant pour objectif l'entrée dans la Zone franc n'auraient pas abouti en raison de l'importance du déficit prévisible de la balance des paiements. La Banque Centrale de la République de Guinée a été restructurée. Un taux de change flexible a été instauré, ce qui a abouti à une dévaluation de fait d'environ 60 % sur trois ans³. Les devises sont vendues aux enchères sur un marché hebdomadaire. La différence de cours avec le marché parallèle reste de l'ordre de 10 %. L'Etat a fermé six banques publiques et les a liquidées entre fin 1985 et début 1986.

D'importantes mesures de libéralisation du commerce et des prix ont été prises. Les prix sont libres à l'exception de celui du riz (essentiel de l'alimentation), des produits pétroliers (tous importés) et des services publics. Les importations sont libres. Les **tarifs douaniers** ont été révisés afin d'aller vers une uniformisation des taux de protection.

L'Etat a entrepris une vigoureuse politique de réduction du déficit budgétaire qui s'applique d'abord à la réduction des emplois publics. Des 90 000 agents de l'Etat recensés en 1985 (l'imprécision sur les effectifs subsiste), près de 10 % ont été mis en retraite, 15 % ont été licenciés et 7 % environ sont partis volontairement ou ont bénéficié d'une indemnité mensuelle de deux ans pour une mise en disponibilité. Sur les 60 000 environ qui restaient en 1988, près d'un quart pourrait être licencié, un autre quart fait l'objet d'évaluations en vue de statuer sur leur avenir⁴. Les fonctionnaires restants sont invités à suivre des formations destinées à les qualifier. Ces réductions importantes n'empêchent pas un risque de dérapage des dépenses, en raison des difficultés persistantes rencontrées dans le contrôle des listes nominatives.

Les déficits publics ont été réduits par la privatisation et la liquidation de la plupart des entreprises publiques du secteur industriel et commercial, l'Etat entendant se dégager de la production et du commerce ; il conservera cependant des participations dans les entreprises jugées stratégiques ou restructurera les sociétés non privatisables d'intérêt national.

² Programme de redressement du Gouvernement : fin 1985. Groupe Consultatif BIRD : mars 1987. Ré-échelonnement en Club de Paris.

³

1986 : 1 \$US	= 365 FG.
1987 :	= 428 FG.
1988 :	= 450 FG.
1989 :	= 573 FG. (Prévisions fév. 1989 Min. du Plan)

⁴ Emploi public en 1985 : 90 300 agents. Flux de sortie entre 1985 et 1988 : retraite : 3 581 ; pré-retraite : 4 619 ; disponibilité spéciale : 5 500 ; départ volontaire : 1.473 ; débudgétisation : 14 440. Situation 1988 : 60 800 agents. Flux de sortie prévisibles : débudgétisation : 13 000.

Ces mesures de libéralisation sont en outre destinées à laisser se développer les initiatives privées dont on attend qu'elles relancent la croissance économique, ce qui semble être le cas pour nombre de PME dans les villes et pour le commerce, le bâtiment et les travaux publics⁵. Par ailleurs, l'Etat cible sa politique d'investissement sur les infrastructures productives et le développement agricole dont on souhaite, avec le commerce, qu'il entraîne la croissance économique. La bauxite ne semble pas avoir cette capacité d'induire une croissance soutenue en raison de l'orientation défavorable des cours.

Le statut de l'agriculture dans l'ajustement

Le potentiel écologique important et l'image d'un pays agricole riche que présentait la Guinée avant l'indépendance ont incité le gouvernement à vouloir que l'agriculture joue un rôle moteur dans la croissance. Cette espérance se nourrit en partie du fait qu'il y aurait eu un accroissement sensible de la production de riz à la suite de la libéralisation. Cependant, la politique d'ajustement structurel n'a pas défini de façon précise des orientations de politique sectorielle. En 1989, la politique agricole de la Guinée reste à imaginer.

La volonté de créer rapidement des pistes rurales et de réhabiliter le réseau routier constitue un des axes importants de la politique générale ayant aussi des effets sur l'agriculture. Cela comporte la thèse générale que la croissance sera facilitée par le développement des échanges internes.

Beaucoup de projets ont été financés. Tous suivent une logique de réhabilitation et de construction de dynamiques nouvelles : productivité de la filière riz, relance du café, de l'ananas, du coton, de l'élevage, de la traction attelée, du crédit agricole, de la vulgarisation, de la recherche... Malheureusement, la connaissance du milieu agricole et de la base productive reste floue et il est difficile d'évaluer a priori l'efficacité de ces projets.

Il est donc important de connaître les **contraintes** qui cadrent le champ du développement agricole guinéen et pour cela de mesurer, autant qu'il est possible, les effets de la politique générale d'ajustement.

Les effets observés de la politique d'ajustement

Tout d'abord, le Ministère du Plan note que le PIB connaît un accroissement annuel en termes réels de l'ordre de 3 % à 6 % selon les estimations, avec une croissance du

⁵ On estime à 6 000 le nombre de PME créées entre 1984 et 1987, ce qui représente 21 000 emplois.

PIB agricole (au sens large) de l'ordre de 3,5 % pour les années 1987, 1988 et 1989⁶. Cette croissance générale est attribuée, pour les observateurs, principalement au riz, à la production minière qui se diversifie (or, diamant), au bâtiment et travaux publics et au commerce. Malgré le manque d'enquêtes satisfaisantes, on peut cependant émettre l'hypothèse que la production de riz a augmenté sensiblement, d'une part parce que l'impôt n'est plus collecté en riz mais en argent, ce qui aurait balayé les effets psychologiques de rétention, et, d'autre part, en raison des besoins monétaires des producteurs longtemps réprimés faute de présence de biens de consommation sur les marchés. Rappelons aussi que, jusqu'en 1984, la croissance réelle de l'économie était négative, sauf de 1973 à 1979 en raison de l'exploitation de la bauxite. Les effets de la nouvelle politique économique sur la croissance sont donc incontestables.

Mais l'inflation reste forte et devrait dépasser 25 % en 1989⁷. Les effets en sont mal connus mais ils peuvent être nombreux. En particulier, la dépréciation de la monnaie peut faire préférer le franc CFA pour les concurrents, ce qui entraînerait des ventes de produits agricoles au Sénégal, au Mali et en Côte d'Ivoire, en échange de francs CFA.

Par ailleurs, la dévaluation de la monnaie renchérit les coûts d'importation des **intrants** (engrais, produits phytosanitaires et vétérinaires), ce qui pourrait limiter la progression des cultures à fort coût en intrants (coton, ananas, palmier intensif), ou provoquer un déficit en devises des filières considérées.

Les importations restent néanmoins fortes dans tous les secteurs : 7 % de croissance en volume et 15 % en \$US en 1988. Outre les biens d'équipement, cette croissance peut être expliquée par de fortes importations de riz qui atteindraient 200 000 tonnes en 1988. La connaissance imprécise de la production et de la consommation nationale interdit de tirer des conclusions sur l'avenir des importations de riz. Cependant, le risque est grand de laisser se développer un poste important pour le déficit de la balance commerciale. En 1988, les importations de biens alimentaires ne représentaient cependant que 7 % des importations, c'est-à-dire l'équivalent en ordre de grandeur du déficit de la balance des biens.

L'aggravation du déficit commercial et, par conséquent, la dépréciation de la monnaie que cela entraînerait, dépendent donc surtout des importations de biens intermédiaires

⁶ Croissance du PIB et PIBA

	1986	1987	1988	1989
PIB plan estim. 2/89	ND	2,4	4,8	3,8
PIB plan estim. 7/89	ND	3,1	6,0	5,0
PIBA plan estim. 7/89	ND	3,5	0,5	3,3

⁷ Inflation : 1986 : 72 %. 1987 : 34 %. 1988 : 27 %. 1989 (6 mois) : 25 % (estimation).

et d'équipement (60 % des importations de biens), lesquelles sont liées à la reprise de l'investissement privé et public. Si la consommation des ménages continuait à tirer les importations de biens de consommation, le déficit commercial devrait se creuser. Afin de contrecarrer ces tendances, l'Etat limite le volume des salaires publics d'une manière forte. Le renchérissement en franc guinéen du coût des produits importés devrait par ailleurs limiter la consommation. Dans cette configuration, on peut se demander, la croissance étant fragile, s'il n'y a pas là des risques de récession momentanée.

Les politiques actuelles n'ont semble-t-il pas eu d'effet sur les exportations de produits agricoles, sauf peut-être les réexportations de riz (mal connues). En revanche la diversification des exportations minières est en cours : l'or et le diamant représentent environ 20 % des exportations minières, le reste étant représenté par la bauxite et l'aluminium.

La production alimentaire nationale peut-elle participer à la relance de l'économie ?

Les céréales

A court terme, la réduction des importations de riz est un enjeu important de l'ajustement. A long terme, l'enjeu est celui de l'accroissement de la productivité dans des proportions importantes pour faire face aux besoins alimentaires : en trente ans, triplement des rendements et quadruplement de la productivité du travail⁸. L'intensification est donc inéluctable et devrait se réaliser d'autant plus facilement que la Guinée est, en Afrique, un des rares pays où la "civilisation du riz" est ancienne : les systèmes de production rizicoles y sont variés (mangrove, **bas-fonds** et **pluvial**) ; ils y sont quelquefois sophistiqués et la consommation y est généralisée en zone urbaine et rurale.

Le récent accroissement de la production montre qu'il peut y avoir une réponse productive à une situation économique favorable. Par ailleurs, tout laisse à penser que le riz guinéen aurait un avantage comparé sensible par rapport aux autres riz produits en Afrique de l'Ouest, mais ce point resterait à vérifier précisément. Cet avantage pourrait tenir à la faible consommation en intrants. Cependant, les observations récentes — malheureusement pas encore systématiques et quantifiées — montreraient que la production atteint une sorte de premier palier qui tient à la faible capacité des marchands à collecter le riz des zones rurales. Les grands commerçants seraient en effet plus attirés par l'importation que par la mise en place d'une collecte nationale. Les petits marchands, quant à eux, n'auraient pas les crédits-acheteurs suffisants. Mais d'autres hypothèses

⁸ Le calcul des nécessités de l'accroissement des rendements a été fait pour l'Afrique de l'Ouest dans son ensemble (M. GRIFFON - Prospective des déséquilibres mondiaux - CIRAD - 1989). On admettra qu'il s'applique à la Guinée dans un même ordre de grandeur.

pourraient être invoquées : le désordre dans la distribution des variétés de riz, la maîtrise très partielle de l'eau et la faible densité de plantation.

Aussi apparaît-il nécessaire de ne pas compromettre l'apprentissage de l'intensification par un accroissement rapide des importations et d'une concurrence extérieure. Sans qu'apparemment aucun calcul détaillé de coût de production ait pu être fait, la Banque Mondiale a cependant accepté l'existence d'une taxe de protection (de 18 % en octobre 1989). Ceci serait plus efficace si cette taxe était remplacée par un prélèvement calculé à partir du différentiel de coût entre le riz national et le riz importé, le produit de ce prélèvement étant affecté à la recherche de gains de productivité dans la filière.

La recherche de productivité devrait en effet rapidement nécessiter des aides financières. Dans les zones où les rendements en riz irrigué dépassent 2,5 tonnes à l'hectare, l'utilisation d'engrais est indispensable ; or, la dépréciation de la monnaie rend le prix de l'engrais dissuasif pour les producteurs. En ce sens, on peut affirmer qu'une des conditions de réussite de la dynamique rizicole à long terme est la stabilisation de la monnaie (condition que les pays voisins de la Zone franc n'ont pas à s'imposer). En retour, cela implique pour l'agriculture de devenir exportatrice pour équilibrer autant que possible la balance des devises, les devises issues de la vente des produits miniers étant pour longtemps mobilisées pour couvrir les importations essentielles de produits pétroliers et de biens d'équipement.

Outre le riz, il pourrait y avoir une dynamique du maïs. Celle-ci est souvent signalée pour sa vigueur mais demande à être étudiée. Quant au fonio cultivé sur les espaces sur-exploités du Fouta-Djalon, son intensification resterait limitée en raison de son faible potentiel biologique.

Les corps gras

La **couverture nationale** à long terme des besoins en corps gras exige aussi un accroissement important de production d'huile de palme, de **palmiste**, de coton et d'arachide. La destination nationale n'étant pas la seule — la Guinée sera sans doute amenée à exporter dans la région ouest-africaine, il importe que les coûts de production restent compétitifs.

Le problème se pose différemment selon les cultures. Pour le **palmier à huile**, le projet qui a été élaboré reprend les standards habituels d'organisation : nucléus en plantation industrielle, huilerie et plantations paysannes dans un périmètre déterminé par les coûts d'acheminement vers l'usine. Les résultats obtenus dans les autres pays de la région ne garantissent pas la compétitivité de cette entreprise.

Dans le cas du **coton**, la valeur de l'huile dépend de l'affectation des charges qui est faite, dans les unités de trituration, à l'huile et aux tourteaux. La variation de coût que

cela permet peut rendre compétitive ou non l'huile produite.

En ce qui concerne l'**arachide**, il y aurait en Guinée une dynamique de production importante tirée par les besoins locaux en pâte d'arachide, la trituration étant faite selon des méthodes traditionnelles. Par ailleurs, l'arachide étant une légumineuse contribuant à l'amélioration de la fertilité, elle semble pouvoir bénéficier d'une croissance soutenue.

Comme pour le riz, il existe une taxe de protection de 18 % sur les huiles, malheureusement mal recouvrée. Elle devrait favoriser l'élargissement de la production locale.

Cependant, si les conditions naturelles et la politique douanière sont globalement favorables à la production, il existe une contrainte importante à la croissance des ventes : le grand enclavement des régions productives et le mauvais état du réseau routier et des pistes. Dans la période actuelle, la Guinée devrait bénéficier de financements internationaux importants pour l'amélioration rapide des infrastructures de transport. Les communications étant alors facilitées, il faudrait observer si la connexion entre le marché alimentaire intérieur et la production de surplus agricoles se réalise bien.

La relance de l'économie agricole peut-elle venir des exportations ?

La Guinée bénéficie encore du souvenir, dans certains milieux du commerce, que la production agricole était de qualité : bananes, ananas, miel... La relance de filières d'exportation devrait à l'avenir se faire dans cet esprit. Il n'y a pas d'autre choix possible, car il sera déjà difficile à la Guinée de se faire une place sur des marchés internationaux de matières premières, car ceux-ci sont saturés.

La **filière coton** devrait pouvoir approvisionner d'abord la seule usine de textile locale récemment privatisée (3 000 tonnes de fibres). Pour l'exportation, l'enjeu est de pouvoir réduire les coûts. Malheureusement, les coûts fixes de démarrage sont élevés (forte assistance technique pour de faibles surfaces), ainsi que les coûts fixes des stations d'égrenage. Par ailleurs, le coût des intrants en monnaie locale serait dissuasif pour les producteurs s'il n'y avait pas de subventions. L'érosion monétaire rend donc cette subvention potentiellement "explosive" pour l'entreprise qui l'accorde. Enfin, dans la région où le coton est introduit, les agriculteurs peuvent avoir d'autres activités productives (arachide, orpaillage). Il est donc indispensable de bien connaître les rémunérations du travail que procurent ces autres activités avant de réaliser des investissements.

Le verger national de **café** est mal connu. Il est en partie ancien et aucune orientation définitive n'a été prise quant à la politique à mener. En plus d'un marché sahélien sans doute peu important, les exportations guinéennes dépassent très largement le quota autorisé par l'accord international. Les potentialités d'exportations nouvelles sont donc limitées. Par ailleurs, la situation du marché international n'est pas porteuse. Il en est de même, pour d'autres raisons, pour le **cacao**.

La production d'hévéa ne fait que débiter et l'entrée en production ne se fera qu'à moyen terme. Il est difficile à cet horizon de savoir comment s'orientera le marché.

Les exportations de bananes se heurtent à la difficulté de conservation des variétés existantes qui, en dépit de leurs qualités gustatives, sont fragiles. Par ailleurs, l'entrée sur le marché européen est délicate et la concurrence est importante. Les circuits d'exportation n'existent pas encore, tout comme pour l'ananas qui jouit pourtant, là aussi, d'une réputation de bonne qualité.

En fin de compte, les marchés sont peu porteurs et la Guinée doit surmonter le handicap d'une longue absence sur ces marchés. Cela orientera vraisemblablement les autorités guinéennes vers une diversification prudente, en limitant les investissements de façon à éviter tout déficit important en devises.

La contrainte de l'inflation et ses conséquences

L'inflation différentielle avec le dollar, le franc français et le franc CFA entraîne l'ajustement à la baisse du franc guinéen. Les conséquences pour l'agriculture sont difficiles à analyser dans le contexte actuel de manque de connaissance des systèmes productifs. On peut cependant estimer qu'il peut y avoir quatre grandes conséquences :

- la limitation de l'épargne et donc du crédit ;
- la limitation de l'intensification ;
- le repli des producteurs agricoles sur l'autosubsistance ;
- le développement des échanges frontaliers non déclarés.

Il est difficile de mobiliser l'épargne dans un contexte inflationniste fort. Il est en effet nécessaire de modifier le taux en permanence, en fonction du rythme d'inflation, et le taux d'intérêt réel devient difficilement repérable par les épargnants. En 1989, il est négatif. Par ailleurs, la constitution d'un comportement d'épargne monétaire dans une économie où l'épargne est peu répandue demande du temps et une monnaie stable. Dans ce contexte, le développement du crédit est difficile. Cependant, l'intermédiation financière des nouveaux projets de crédit rural peut sérieusement concurrencer l'usure dans la mesure où les taux pratiqués sont bien plus faibles. Si ce succès se confirme, ces projets se trouveront peu à peu dans l'obligation de collecter des dépôts pour faire face à la demande accrue de crédit court terme et très court terme, puis à l'apparition progressive d'une demande de crédit moyen terme. Cette évolution nécessite une réduction de l'inflation.

Comme il l'a été dit plus haut, la dépréciation de la monnaie renchérit les coûts des intrants importés (engrais, produits phytosanitaires, produits vétérinaires...) qui deviennent vite dissuasifs. Quelques enquêtes montrent qu'en 1989 les producteurs de coton réclament un prix d'engrais équivalant au prix en franc CFA pratiqué au Mali en 1986. Le recours en engrais va donc être sans nul doute limité et l'intensification risque

d'être reportée à plus tard. Pour les cultures d'exportation, il sera bien sûr possible d'accroître les prix aux producteurs afin de maintenir une marge inchangée en franc guinéen. Dès lors, la structure des prix relatifs entre les différents produits serait profondément transformée en faveur des produits d'exportation. Les dévaluations vont donc nécessiter la définition d'une politique des prix ajustée en fonction des objectifs de l'Etat et du comportement des producteurs.

La dépréciation monétaire ne peut être facilement comprise par ces producteurs, sauf par ceux qui pratiquent l'échange des monnaies (les frontaliers). En outre, l'ancienne monnaie (le syli) n'avait pratiquement aucune valeur marchande. Une dépréciation continue pourrait faire perdre confiance dans la monnaie en tant qu'équivalent général, donc limiter la monétisation et par conséquent limiter les ventes et la production d'un surplus agricole. Le risque d'un retour à une économie de subsistance pour la défense du pouvoir d'achat n'est pas à exclure.

Enfin, comme nous l'avons vu ci-dessus, la dépréciation monétaire peut favoriser les ventes de produits dans les pays frontaliers dans le but d'obtenir des francs CFA, dont la valeur est plus stable, afin d'acquérir des biens de consommation dans les mêmes pays frontaliers ou de changer au taux parallèle contre des francs guinéens. La politique de change flexible, en maintenant un écart d'environ 10 % avec le change parallèle, limite l'accroissement de cette tendance.

Ces quatre arguments plaident donc pour une limitation de l'inflation. C'est une condition *sine qua non* du développement agricole.

La contrainte de la pauvreté de l'Etat

Habitée à un Etat fort et à une administration pléthorique et mal payée, financée par les exportations de bauxite et l'impôt en nature, la Guinée devra s'habituer à une réduction du rôle de l'Etat et à l'émergence de nouveaux acteurs économiques dans le cadre d'un développement décentralisé. Ainsi, peu à peu, les tendances centralisatrices héritées du passé seront limitées par l'incapacité de l'Etat, faute de moyens, à contrôler l'économie locale.

Le gouvernement, au plus haut niveau, en a tiré les conclusions nécessaires et a promulgué progressivement des lois de décentralisation et créé des collectivités publiques locales. La principale conséquence de la décentralisation sera d'ordre foncier. L'Etat, en tant que propriétaire du domaine national (ensemble des sols à l'exception du domaine privé), n'a pas les moyens d'assumer ses responsabilités et obligations quant à la gestion des ressources naturelles renouvelables : déboisement incontrôlé, agriculture favorisant l'érosion, etc. A terme, il n'y a pas d'autre solution réaliste que de déléguer aux collectivités locales le pouvoir qui s'attache à la propriété du domaine national, afin que soient gérés au mieux les espaces boisés, les eaux d'irrigation et la répartition des populations

sur les terroirs pour éviter la dégradation du milieu.

La même question se pose pour les services publics ruraux (école, centres de santé) et les services à l'agriculture, comme la vulgarisation. Dans tous les cas, les besoins sont importants et supposeraient, pour être satisfaits, la création de nombreux postes publics sur financement de l'Etat. Ceci n'étant pas possible, les collectivités locales devront trouver des solutions appropriées à coût réduit à partir des ressources locales.

Les aides internationales devront alors imaginer les procédures les plus adaptées au financement du développement décentralisé, en accord avec l'Etat et les collectivités locales. Ces ressources additionnelles devraient être utilisées pour co-financer les investissements d'infrastructure nécessaires au développement rural que la capacité d'épargne locale ne suffirait pas à financer.

Parallèlement, les aides internationales seront sollicitées pour aider l'Etat à mieux assurer le pilotage de l'économie agricole en réhabilitant les nombreux services nécessaires.